

REVISIONSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2011 rd

Regeringens proposition till riksdagen om stats- budgeten för 2012

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 oktober 2011 regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2012 (RP 59/2011 rd) till finansutskottet för beredning.

Revisionsutskottet har med stöd av 38 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning beslutat lämna ett utlåtande om budgetpropositionen inom sitt ansvarsområde till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- generaldirektör, juris doktor Tuomas Pöysti, ledande effektivitetsrevisor Vesa Koivunen och ledande effektivitetsrevisor, ekonomie

doktor Heidi Silvennoinen, Statens revisionsverk, riksdagen

- finansråd Jarmo Väisänen, statsrådets kansli, avdelningen för ägarstyrning
- finansråd Heikki Solttila, lagstiftningsråd Seppo Tanninen och konsultativ tjänsteman Markku Puumalainen, finansministeriet
- trafikråd Riitta Viren och controller Marja Heikkinen-Jarnola, kommunikationsministeriet
- ledande rådgivare Jarmo Kontulainen, Finlands Bank
- generaldirektör Juhani Tervala, Trafikverket
- verkställande direktör Heikki Niemeläinen, Kommunernas garanticentral.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av VR-Koncernen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

EU:s stabilitetsmekanismer och Finlands ekonomiska åtaganden

Utlåtandet i huvuddrag

Grundlagen garanterar riksdagen rätt att få en rättvisande bild av statens ekonomiska ställning, bland annat av inkomster och utgifter, tillgångar och åtaganden, budgetutfallet och effek-

terna av regeringens verksamhet. Detta gäller såväl riksdagens proaktiva beslutsfattande som dess efterhandsrapportering, men också riksdagens konstitutionella tillsyn över statsfinanserna.

Vidare är det viktigt att beakta att grundlagsutskottet (GrUU 5/2011 rd) har ansett att de europeiska stabilitetsmekanismerna bör bedömas med avseende på att de inte får riskera finska statens möjligheter att fullfölja sina grundlagsfästa förpliktelser.

Finska statens åtaganden påverkas av stabilitetsmekanismerna för EU och inte minst för euroländerna genom ett flertal olika mekanismer (EFSI, ESM, Finlands Bank, Europeiska centralbanken, IMF). Det är ett komplicerat system och det har varit svårt för riksdagen att bilda sig en uppfattning om det genom officiella dokument, menar utskottet. Dokumenten ger inte en tillräckligt tydlig och samlad bild av stabilitetsmekanismerna för ekonomin i Europa.

Både Statens revisionsverk och revisionsutskottet ser till att riksdagen har fullgott kunskapsunderlag för sina beslut. Materialet fås fram genom att analysera statsbokslutet och bedöma hur tillförlitliga motiven är i budgetpropositionen och andra propositioner och andra kunskapskällor som riksdag och regering bygger sina beslut på.

I sin revision av finanspolitiken har Statens revisionsverk kunnat konstatera att riksdagen för sina beslut inte har haft tillgång till rättvisande information om statens ansvar och hur det har utvecklats i offentliga dokument för konstitutionellt beslutsfattande (propositioner, budgetpropositioner och statens bokslutsberättelser). En del av de officiella dokumenten innehåller dessutom tydliga brister. Så uppfyller exempelvis regeringens proposition RP 31/2011 rd inte de krav som måste ställas för att garantera riksdagens finansmakt eller allmänna kriterier för vad som är väsentlig information för beslutsfattande enligt internationella standarder (risker och ekonomiska effekter) eller bästa praxis.

Av bilagan till statens bokslutsberättelse för 2010 framgår det att statliga borgensförbindelser, statsgarantier och andra ansvarsförbindelser har ökat markant. Finska statens ekonomiska åtaganden och risker har ökat avsevärt i synnerhet till följd av åtagandena inom ramen för stabilitetsmekanismerna för krisländerna i Europa. I och med att skuldkrisen fortsatt och fördjupats har trycket på att införa nya stödåtgärder ökat. Samtidigt har krisen blottlagt de ekonomiska kopplingarna och beroendeförhållandena mellan länderna. Det ger utslag i stor osäkerhet och brist på förtroende på finansmarknaden.

Efter bokslutstidpunkten (april 2011) har det på kort tid hänt mycket som har förändrat statens ansvar och värderingen av de finansiella investeringarna i stabilitetsmekanismerna, särskilt beträffande Grekland. I balansräkningen kan statens lånefordringar bokföras på sin höjd till sitt sannolika värde. Staten gör inte mellanbokslut och därför kommer värdet på lånefordringarna att bedömas först när bokslutet för 2011 upprättas och granskas. På finansmarknaden är grekiska statens lån för tillfället värderade långt under sitt nominella värde. Den som vill sköta sin ekonomi förnuftigt bör räkna med både dåliga tider och värdeminskningar, påpekar utskottet.

Dessutom uppstår det svåridentifierbara risker när den offentliga skulden i euroländerna, Europeiska centralbankens balansräkning och balansräkningarna för medlemsstaternas banker samverkar. Därför är det angeläget att regeringen framöver ger riksdagen en rättvisande bild av denna helhet. Vidare är det av vikt att riksdagen blir informerad av Finlands Bank och den vägen får information om statens åtaganden och risker inom det europeiska centralbankssystemet. Här vill utskottet påpeka att informationen om statens balansräkning behöver förbättras.

Ändring av EFSI-ramavtalet och Finlands åtaganden

Vid utfrågningen av sakkunniga i utskottet var det många som tog upp frågan huruvida riksdagen har fått en rättvisande bild av statens ekonomiska åtaganden och förbindelser och riskerna med dem. I den särskilda berättelsen framhåller revisionsverket att åtagandena och ansvarsförbindelserna är betydande och att riksdagen bör få en tydligare bild av dem (B 12/2011 rd, s. 20—21). Det gäller enligt revisionsverket att vara uppmärksam på vilka åtaganden Finland påförs inom ramen för det finansiella stabiliseringssystemet, att åtagandena värderas på rätt sätt och vilka kalkylmetoder som tillämpas.

Staten har inte bara säkra åtaganden (exempelvis statsskuld, intjänade pensioner och mångaåriga hyresavtal) utan också betydande osäkra åtaganden (exempelvis borgensförbindelser,

statsgarantier, kommande pensioner och framtida lagstadgade förmåner) där sannolikheten för att de kommer att realiseras varierar. Det är svårt att bedöma hur sannolikt det är att Finlands åtaganden inom ramen för EU:s finansiella stabilitetsåtgärder kommer att realiseras. Offentliga dokument måste innehålla specificeringar av respektive ekonomiska fenomen och åtagandebeloppen, exempelvis de högsta beloppen för eventuella direkta åtaganden och beloppen för juridiskt förpliktande förbindelser. I samband med EFSI-ramavtalet påpekade också grundlagsutskottet att uttryckssättet är luddigt i propositionerna (GrUU 5/2011 rd — RP 31/2011 rd). Samma osäkerhet gäller exempelvis räntenivån och hur den påverkar det totala garantibeloppet och den så kallade hävstången.

I ramavtalet om Europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet (EFSI) åtar sig Finland att garantera en andel (1,2539 %) av kapitalet i stabiliseringsfaciliteten i proportion till sina kapitalandelar i Europeiska centralbanken. Finlands andel kan dock variera, eftersom medlemsstater som får finansiellt bidrag från EU betraktas som borgensmän som utträtt. En stödtagande stat kan självfallet inte gå i borgen för sina egna lån. För att möjliggöra högsta kreditklassificering medges EFSI högst 65 % överborgen, vilket betyder att borgensåtagandet får vara högst 65 % högre än lånekapitalet. På grund av den motstridiga informationen vid utskottsutfrågningen är det oklart för utskottet hur överborgen ska gå till, särskilt i AAA-länder som Finland. Regeringen måste förklara detta för riksdagen med det snaraste.

Genom en ändring i ramavtalet, undertecknad den 8 september 2011, stiger Finlands andel av garantierna, alltså borgensförbindelsen, till ett skuldkapital om 13,974 miljarder euro. Inga rättsliga låneförbindelser med garantier och överborgen har ännu ingåtts för hela beloppet, utan 13,974 miljarder euro anger det högsta beloppet för skuldkapitalet enligt garantin i ramavtalet. I beloppet ingår inga räntor; de kan stiga till stora belopp, också i relation till kapitalet. Finlands garanti till EFSI via EU-budgeten gäller fortfarande och därmed stiger det kalkylera-

de kapitalet för garantiförbindelserna till totalt 14,934 miljarder euro. I låneprogrammet är Finlands åtagande högst 960 miljoner euro och 776 miljoner euro har redan utlöst.

I lagen om ikraftsättande av ramavtalet om det finansiella stabiliseringsinstrumentet (RP 31/2011 rd) och en ändring av den anges det högsta beloppet för borgensexponeringen genom en beskrivning av det skuldkapital som ingår i garantin. Senare har det kommit fram att garantin enligt ramavtalet innefattar räntor och kostnader i skuldbrevet. Därmed är det kalkylerade och faktiska beloppet enligt de rättsliga förbindelserna betydligt högre än skuldens nominella värde.

Ändringen i ramavtalet ändrade inte det faktum att garantin också omfattar räntor och kostnader enligt skuldbrevet. På samma sätt måste också räntorna för Finlands eventuella åtaganden och åtagandebelopp beskrivas.

Efter ändringen i ramavtalet är den så kallade överborgen i europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet högst 65 % av skuldkapitalet. I överborgen ingår sannolikt också räntor och kostnader för skulderna. Tanken är att överborgen från länder med högt kreditvärderingsbetyg ska garantera att EFSI får betyget AAA för sina finansieringsinstrument.

Utskottet menar att regeringen redovisar för överborgen på ett svårbegripligt och bristfälligt sätt. Detsamma konstaterar grundlagsutskottet i sitt utlåtande GrUU 5/2011 rd. Revisionsutskottet vill dessutom påpeka att propositionen om ändring av ramavtalet om europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet (RP 31/2011 rd) inte innehåller någon information som enligt internationella standarder skulle vara viktig för beslutsfattandet. Den typen av information är statens inkomster och utgifter, statsfinansiella vinster och kostnader i varierande situationer och risker för t.ex. att borgen realiseras eller fordringar sjunker i värde samt räntor för borgensexponeringar.

Statens revisionsverk håller på med en finanspolitisk revision där man gör en bedömning av om kravet på rättvisande bild uppfylls i informationen om de europeiska finansiella stabilitets-

mekanismerna. I det sammanhanget kommer revisionsverket att ge en mer ingående rapport om Finlands ansvarsposition och informationen om den, i synnerhet när det gäller åtaganden och risker inom ramen för EU:s finansiella stabilitetsmekanismer. Revisionen blir klar våren 2012 och utskottet kommer att behandla resultaten i samband med nästa bokslutsberättelse i vår.

Finlands fordringar enligt bokslutet

Enligt 18 § i lagen om statsbudgeten ska regeringen ge en rättvisande bild i statsbokslutet och bokslutsberättelsen. Förordningen om statsbudgeten föreskriver att balansposterna måste värderas för att kravet på en rättvisande bild ska uppfyllas. Beträffande fordringar säger förordningen att statens fordringar ska tas upp till nominellt belopp, dock högst till det sannolika värdet. Värdepapper, som utgör finansieringstillgång, och andra sådana finansieringsmedel ska tas upp till anskaffningsutgiften eller, om deras sannolika överlåtelsepris på bokslutsdagen är lägre, till detta värde (66 c § i förordningen). Statens bokföring styrs mer ingående genom föreskrifter från finansministeriet och anvisningar från Statskontoret. Enligt handboken om statens bokföring kan en bestående nedgång i marknadspriset för aktier eller motsvarande övriga långfristiga placeringar kräva en extra engångsavskrivning (Handbok om statens bokföring 2010).

Normalt värderas fordringar antingen till det verkliga värdet eller i begränsad omfattning till anskaffningsutgiften minskad med avskrivningar. Nedskrivning ska göras bland annat om motprestationer för fordringar vid avtalsbrott inte erhållits enligt avtal, om den som ingår en förbindelse befinner sig i en så dålig ekonomisk situation att man av fordringarna att döma inte kommer att få några inkomster i fortsättningen eller om det är sannolikt att den som ingått förbindelsen kommer att bli helt eller delvis insolvent eller vara tvungen att omförhandla sina skulder. Här är det inte den juridiska formen utan det faktiska läget som är avgörande.

Staten gör inget mellanbokslut så lånefordringar värderas alltid i bokföringen vid bokslutet, påpekar utskottet. När bokslutet för 2010

upprättades ansågs det inte vara nödvändigt att skriva ner våra bilatera lånefordringar. Lånekapitalet till Grekland kommer att bedömas nästa gång när statsbokslutet för finansåret 2011 upprättas och granskas. Utskottet har informerats om att det kan uppstå problem om bara en medlemsstat gör nedskrivningar. Det är uppbart att det behövs en gemensam modell för alla medlemsstater, menar utskottet.

Europeiska centralbankssystemet och Finlands Banks åtaganden

Finland är inte bara med i EU:s krishanteringsmekanismer utan finansierar också lån som beviljas av Internationella valutafonden IMF. Vår kvot är 0,58 % och det är Finlands Bank som svarar för den. Riksdagen har beviljat statsborgen för de gällande lån som Finlands Bank har gett IMF. Enligt budgetpropositionen finns det ett förslag på att ändra avtalet om Internationella valutafonden som innebär att medlemsstaternas bidrag kommer att fördubblas. Finlands bidrag stiger från 1 263,8 till 2 410,6 miljoner euro särskilda dragningsrätter med medel från Finlands Bank. För att höja ländernas bidrag krävs det statsgaranti för användningen av medlen och det i sin tur kräver samtycke från riksdagen. Detta med tanke på eventuella förluster för Finlands Bank (statsbudgeten, huvudtitel 28.92, EU och internationella organisationer, RP 62/2011 rd).

Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt har Finlands Bank rätt att teckna kapitalandelar i Europeiska centralbankens kapital. Finlands andel är 1,2539 %. I princip kan medlemsstaterna bli tvungna att rekapitalisera Europeiska centralbanken. I stadgan för centralbanken finns det särskilda bestämmelser om att bankens förluster i första hand ska avräknas mot bankens allmänna reservfond och därefter genom att de nationella centralbankerna är skyldiga att upp till ett visst belopp betala in ytterligare andelar i banken i förhållande till deras inbetalda andelar av ECB:s kapital för att täcka förlusterna.

Av ännu större betydelse är det latent ansvar som staterna de facto har för bank- och finansieringssystemet.

Dessutom har de nationella centralbankerna och efter dem också medlemsstaterna en reell skyldighet att se till att centralbankssystemet fungerar. Det ansvaret grundar sig inte på någon gällande juridisk borgensförbindelse utan har sin grund i ett faktiskt behov som kan uppkomma i vissa situationer. I dagsläget är Europeiska centralbanken en mycket stor aktör i ansträngningarna att stävja den europeiska finans- och skuld-krisen och krishanteringsåtgärderna återspeglas i balansräkningen för både Europeiska centralbanken och de nationella centralbankerna.

I överensstämmelse med de senaste balansräkningsuppgifterna har Europeiska centralbanken och de nationella centralbankerna köpt obligationer för 183 miljarder euro inom värdepappersprogrammet. Enligt den senaste balansräkningen (slutet av oktober) från Finlands Bank köpte banken obligationer för 3 019 miljoner euro.

I sin verksamhet kan centralbankerna inte alltid undvika risker och förluster, men de gararderar sig för förluster genom reserver i balansräkningen. Under den pågående skuld-krisen har också Finlands Bank som en del av det europeiska centralbankssystemet köpt obligationer från krisländerna på andrahandsmarknaden. Finlands Bank ger inga uppgifter om antalet obligationer för respektive land. Vid utfrågningen av sakkunniga i utskottet framkom det att kapitalen och reserverna i Finlands Bank räcker till för att täcka de nuvarande riskerna. Det är viktigt att riksdagen får information av Finlands Bank om statens åtaganden och risker inom baken och den vägen inom det europeiska centralbankssystemet. Finlands Banks borgensansvar framkommer inte av bokslutsuppgifterna. Enligt utskottet är ett sätt att förtydliga informationen att uppgifterna i fortsättningen bokförs i statens koncernbalansräkning som håller på att utformas.

Kreditvärdering, pensionsavsättningar och koncernbokslut

Ett konkret finanspolitiskt mål i budgetpropositionen för 2012 är att Finlands kreditvärderingsbetyg ska ligga kvar på bästa möjliga nivå. Frågan om faktiska och juridiska åtaganden kan re-

sultera i att Finlands kreditvärdighet och kreditvärdighetsbetyg sjunker är förknippad med betydande indirekta och osäkra ekonomiska konsekvenser. I de finansiella stabilitetsåtgärderna har EU nämligen framkastat att garantier och andra borgensåtaganden kan resultera i lägre kreditvärdighetsbetyg. Det finns inga siffror att tillgå om staternas indirekta och latenta åtaganden. Men det går att räkna ut vad ett lägre kreditvärdighetsbetyg skulle kosta Finland. Med lån på cirka 77 miljarder euro ökar statens ränteutgifter med 300—350 miljoner euro om året, om kreditvärdigheten nedgraderas ett steg.

Utskottet påpekar att kreditvärdighetsinstitutet har fått en allt mer framträdande roll i den europeiska ekonomin och skuld-krisen. Institutet bedömer ländernas kreditvärdighet utifrån ett flertal olika kriterier där det också ingår en så kallad politisk bedömning (t.ex. Standard & Poor's). Det betyder att de i första hand bedömer hur effektivt och stabilt det politiska systemet är och hur förutsägbara de politiska institutionerna är. I andra hand tittar de på balans och restriktioner i institutionernas ansvars- och maktförhållanden, oklanderligt genomförande av avtal och respekt för lagen, rätt till fri information, öppen debatt om politiska beslut samt aktuell och tillförlitlig information och statistik om den offentliga sektorns finansiella ställning.

För sin budgetmakt måste riksdagen få information om grunderna för och konsekvenserna av kreditvärderingen för att den ska kunna bilda sig en uppfattning om hur beslut om borgensförbindelser påverkar kreditvärderingsbetyget och därmed också ränteutgifterna för statsskulden. Utskottet konstaterar att det finns många faktorer som talar för en översyn av sättet att framställa statens balansräkningsuppgifter och balansering för att riksdagen ska få riktiga och tillräckliga uppgifter för budgetbehandlingen och beslutsfattandet. En koncernbalansräkning för staten upprättad enligt samordnade och allmänt godtagna metoder bidrar till att öka finansierarnas förtroende för de offentliga finanserna.

Statens bokslutsberättelse för 2010 kompletteras av uppgiften från Statens revisionsverk att statens pensionsavsättning utanför balansräk-

ningen uppgår till 90,6 miljarder euro och att de statliga borgensförbindelserna och garantierna var 17,2 miljarder euro i slutet av 2010. Samtidigt vill revisionsverket dock påpeka att statens garantistock var 19,5 miljarder euro enligt uppgifter från Statistikcentralen. Skillnaden beror på att statliga borgensförbindelser utanför budgeten inte ingår i statsbokslutet (B 12/2011 rd, s. 27—28).

Det finns ett uppenbart behov av att förbättra sättet att framställa statens balansräkningsuppgifter. Balansräkningen och uppgifterna i bilagorna måste vara väl bearbetade och tydligt motiverade för att riksdagen ska ha de korrekta och uppdaterade uppgifter om statens ekonomiska ställning och samlade ansvar som behövs för besluten om budgeten. I sina ekonomiska rapporter måste staten fokusera mer på risker och ta hänsyn till dem i sin ekonomiska förvaltning.

Utomstående kontroll och revision av stabilitetsmekanismen

I den särskilda berättelsen till riksdagen lyfter Statens revisionsverk fram att den utomstående kontrollen och revisionen av EU:s permanenta stabilitetsmekanism inte till alla delar stämmer överens med internationella revisionsstandarder

(ISSAI). Det hänger samman med att den nuvarande revisionen av ESM inte följer standarden ISSAI 5000 som anger principerna för extern revision i internationella organisationer. Trots stora nationella åtaganden har varken de nationella revisionsverken eller EU:s revisionsdomstol getts någon roll i kontrollen. Dessutom görs det ingen effektivitetsrevision av ESM trots att mekanismen kommer att hantera hundratals miljarder euro på finansmarknaden. Kontrollen av verksamheten är snävare och småskaligare än till exempel den externa revisionen av verksamheten och ekonomin i IMF.

Utskottet finner det angeläget att den utomstående kontrollen och revisionen av EU:s permanenta stabilitetsmekanism ordnas effektivt och innefattar effektivitetsrevision och att principerna för öppenhet och god förvaltning följs, och anser att regeringen bör vidta nödvändiga åtgärder i frågan.

Ställningstagande

Revisionsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 10 november 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Heli Paasio /sd
medl. Sirkka-Liisa Anttila /cent
Olli Immonen /saf
Eero Lehti /saml
Mika Lintilä /cent

Lasse Männistö /saml
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Matti Saarinen /sd
Erkki Virtanen /vänst
ers. Kauko Tuupainen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.